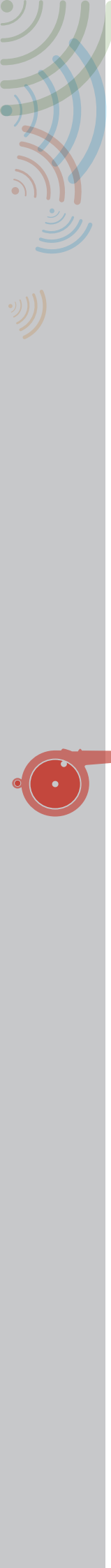




• ULAGANJE U OBRAZOVANJE –  
KA JEDNAKIM UVJETIMA •



POLICY BRIEF

• ULAGANJE U OBRAZOVANJE –  
KA JEDNAKIM UVJETIMA •

Autorica / JASNA RAČIĆ,  
Centar za mirovne studije

Izdavači /  
GOOD Inicijativa, GONG

Zagreb, rujan 2019.



## • ULAGANJE U OBRAZOVANJE – KA JEDNAKIM UVJETIMA •

Međunarodna istraživanja znanja i vještina učenika kontinuirano pokazuju kako je ulaganje u obrazovanje izravno povezano s rezultatima učenika. Tako u zemljama s niskim ulaganjima u obrazovanje i učenici ostvaruju lošije rezultate. Ove tvrdnje, naravno, treba dodatno kontekstualizirati kroz kritičku analizu različitih međunarodnih testova i istraživanja za procjenu znanja i vještina učenika, te ukazati na generalni problem s proučavanjem obrazovanja kroz ekonomsku paradigmu mjerljivosti i povrata uloženog koji nas odmiče od humanističkog razumijevanja obrazovanja. No, kako te zamjerke nisu predmet ovog teksta, valja napomenuti da čak i u spomenutim istraživanjima korelacija između ulaganja u obrazovanje i rezultata učenika vrijedi samo do određenog praga ulaganja, nakon kojeg pravilo prestaje vrijediti, tj. više nema korelacije između uspjeha učenika i ukupnog ulaganja. Tada u prvi plan stupaju obrazovne politike i mehanizmi koji trebaju osigurati kvalitetu upravljanja ulaganjima u obrazovanje. Dodatni priljevi sredstava, nakon određene razine ulaganja, nisu sami po sebi garant uspjeha; tada u prvi plan dolazi promišljena i ciljana distribucija sredstava koja osigurava pravednu raspodjelu i kvalitetu sustava.<sup>1</sup> Tako i OECD prepoznaje kako veza između ulaganja u obrazovanje i obrazovnih ishoda često nije moguće proučavati kroz nacionalne statistike kakve nude međunarodna istraživanja budući se ova veza najbolje vidi proučavanjem specifičnih područja, škola i učenika koji su i inače u nepovoljnom položaju. Istraživanje i osmišljavanje ulaganja u obrazovanju tiču se dakle pitanja u kojoj su mjeri su prema tim zajednicama, školama i učenicima usmjerena dostatna sredstva za rad.

Trenutno, Hrvatsko obrazovanje je u procesu reforme. Ovu rečenicu mogli smo uključiti u analizu obrazovnog sustava u bilo kojem trenutku u posljednjih dvadeset godina. Zahtjev za permanentnom reformom sustava nije specifično hrvatski problem, kako je Liessmann pokazao još 2006. godine.<sup>2</sup> Permanentne reforme, koje vidimo i u drugim sustavima, pojavljuju se kao vrijednost same po sebi, često bez adekvatnog planiranja i vrednovanja, ostavljajući procese nezavršene ili poluzavršene prije početka novih reformskih procesa. Premda se na prvi pogled može učiniti kako je nedostatak kontinuiteta u obrazovnim politikama rezultat isključivo specifičnih političkih i interesnih skupina koje su oblikovale obrazovne politike u Hrvatskoj, Liessmann nam pokazuje kako je ova situacija nije nipošto naš specificum, već se uklapa u šire trendove.

Posljednji sveobuhvatni dokument koji je trebao ponuditi viziju razvoja hrvatskog obrazovnog sustava bila je *Strategija znanosti, obrazovanja i tehnologije*<sup>3</sup> donesena u listopadu 2014. Trebalo je približno 2 godine i preko 100 stručnjaka podijeljenih u 10 tematskih radnih grupa da bi se dokument dovršio i usvojio. Strategija kao misiju hrvatskog obrazovnog sustava navodi "osigurati kvalitetno obrazovanje dostupno svima pod jednakim uvjetima, u skladu sa sposobnostima svakoga korisnika sustava." U području ranog i predškolskog, osnovnoškolskog i srednjoškolskog odgoja i obrazovanja, strategija se usmjerava na jačanje ljudskih, materijalnih i organizacijskih kapaciteta te promjene kurikuluma.

### Strategija navodi sljedeće ciljeve:

1. cilj: Unaprijediti razvojni potencijal odgojno-obrazovnih ustanova
2. cilj: Provesti cjelovitu kurikularnu reformu
3. cilj: Izmijeniti strukturu osnovnog obrazovanja
4. cilj: Podići kvalitetu rada i društvenog ugleda učitelja
5. cilj: Unaprijediti kvalitetu rukovođenja odgojno-obrazovnim ustanovama
6. cilj: Razviti cjelovit sustav podrške učenicima
7. cilj: Osigurati optimalne uvjete rada odgojno-obrazovnih ustanova
8. cilj: Ustrojiti sustav osiguravanja kvalitete odgoja i obrazovanja

1 OECD (2016) PISA 2015 Results (Volume I) Excellence and Equity in Education. OECD publishing, Dostupno online: [https://read.oecd-ilibrary.org/education/pisa-2015-results-volume-i\\_9789264266490-en#page211](https://read.oecd-ilibrary.org/education/pisa-2015-results-volume-i_9789264266490-en#page211)

2 Liessmann, K. (2008) Teorija neobrazovanosti. Zablude drutva znanja, Naklada Jesenski i Turk.

3 Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta (2014) Nove boje znanja Strategija znanosti, obrazovanja i tehnologije. Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta. Dostupno online: [http://www.novebojeznanja.hr/UserDocsImages/datoteke/KB\\_web.pdf](http://www.novebojeznanja.hr/UserDocsImages/datoteke/KB_web.pdf)

Iako Nacionalna strategija predviđa konkretne mjere i pokazatelje provedbe, ali ne i rokove, treba reći kako do trenutka pisanja ovog teksta, u skladu s spomenutom praksom nezavršavanja započetih procesa, Akcijski plan za provedbu Nacionalne strategije i dalje nije usvojen.

Podsjetimo i da je u skladu s drugim ciljem Strategije, 2015. godine pokrenuta je Cjelovita kurikularna reforma. Proces je imao za cilj "uspostavljanje usklađenog i učinkovitog sustava odgoja i obrazovanja kroz cjelovite sadržajne i strukturne promjene". Uz Ekspertnu radnu skupinu brojni nastavnici i drugi stručnjaci sudjelovali su u reformi kroz stručne radne skupine, njih ukupno 430. Ova reforma, kako joj i samo ime govori, bila je usmjerena na promjenu kurikuluma, dok je dio ciljeva Strategije ostao sa strane. O prekidu kurikularne reforme već je mnogo toga rečeno. Novi reformski proces, dakle treći u tri godine, koji se od 2018. godine eksperimentalno provodi u školama zove se "Škola za život" i uz reformu kurikuluma predviđa opremanje škola informatičkom opremom.

Još su dva dokumenta, na koje se Strategija oslanja jednako važna za definiranje okvira razvoja našeg odgojno obrazovnog sustava: *Državni pedagoški standard predškolskog odgoja i naobrazbe* i *Državni pedagoški standard osnovnoškolskog sustava odgoja i obrazovanja*. Prvi definira prostorne, kadrovske, zdravstvene, tehničke, informatičke uvjete za predškolsko obrazovanje, a drugi minimalne infrastrukturne, financijske i kadrovske uvjete za razvoj osnovnog školstva.

## • KAKO JE ORGANIZIRAN SUSTAV FINANCIRANJA PREDŠKOLSKOG I OSNOVNOŠKOLSKOG ODGOJA I OBRAZOVANJA U REPUBLICI HRVATSKOJ? •

Prema Zakonu o predškolskom odgoju i obrazovanju, financiranje sustava predškolskog odgoja i obrazovanja najvećim je dijelom odgovornost jedinica lokalne i regionalne samouprave. Prema istraživanju Dobrotić, Matković i Menger (2018), čak 99 posto troškova pokrivaju jedinice lokalne i regionalne samouprave; zaduženi su za praktički sve troškove: od plaća do kapitalnih ulaganja, režija, opreme, infrastrukture.<sup>4</sup> Kod javnih vrtića sredstva za rad dužan je osigurati osnivač, tj. jedinica lokalne i regionalne samouprave, a samo jedan dio sredstava vrtići osiguravaju prodajom usluga na tržištu, tj. plaćanjem roditelja. Tek manji dio sredstava za programe javnih potreba osigurava se iz državnog proračuna; za djecu s teškoćama i darovitu djecu, za djecu pripadnike nacionalnih manjina, one koji programe pohađaju u inozemstvu, te za program predškole.

Za osnovne se škole u državnom proračunu, sukladno *Zakonu o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi* i *Zakonu osnovnom školstvu*, osiguravaju sredstva za plaće radnika i ostala prava ugovorena kolektivnim ugovorom, troškove putovanja i stručnih usavršavanja; rashode za kapitalna ulaganja koja uključuju rekonstrukciju, izgradnju i dogradnju prostora u slučajevima nedovoljna sigurnosti i ugrozene života i zdravlja učenika, rekonstrukciju, dogradnju i izgradnju ustanova za djecu s teškoćama; pripremu i dopunsku nastavu za djecu povratnike, državljane EU ili azilante; opremanje kabineta didaktičkom i informatičkom opremom, opremanje knjižnica lektirou.

Jedinice lokalne samouprave i regionalne samouprave dužne su osnovnim školama osigurati troškove tekućeg i investicijskog održavanja; rashode za izgradnju, dogradnju i rekonstrukciju objekata u skladu s državnim pedagoškim standardom; prijevoz učenika; programe javnih potreba među koje spadaju sufinanciranje školske prehrane, produženi boravak i cjelodnevna nastava. Neka područja se preklapaju, pa didaktičke i informatičke materijale, program rada s darovitim učenicima može sufinancirati lokalna (regionalna) razina (Detaljna raspodjela financijskih obveza nalazi se u Zakonu o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi članak 141., 142., 143.).<sup>5</sup>

Organizaciju financiranja osnovnoškolskog obrazovanja komplicira činjenica da ono spada među decentralizirane funkcije državnog proračuna, sukladno kojima se dijele porezni prihodi između središnje države i lokalnih (regionalnih) jedinica. To znači da jedinice lokalne ili regionalne samouprave samostalno raspoložu udjelom poreza na dohodak (1,9%) predviđenim za osnovnoškolsko

<sup>4</sup> Dobrotić, I., Matković, T., Menger, V. (2018) Analiza pristupačnosti, kvalitete, kapaciteta i financiranja sustava ranoga i predškolskog odgoja i obrazovanja u Republici Hrvatskoj. Zagreb, Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku.

<sup>5</sup> Zakonu o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi (2008) N87/08,86/09,92/10,105/10,90/11,5/12,16/12,86/12,126/12,94/13,152/14,07/17,68/18.

obrazovanje. Decentralizacijom su im ova sredstva dodijeljena kako bi ih rasporedili za zadovoljavanje onih troškova koji su Zakonom prebačeni na jedinice lokalne samouprave. Međutim, decentralizirana sredstva često nisu dovoljna i prikupljeni porezi ne uspijevaju pokriti sve troškove obrazovanja koje snosi lokalna/regionalna razina (ne trebamo posebno naglašavati regionalne nejednakosti u Hrvatskoj zbog kojih postoje i velike razlike u poreznim prihodima jedinice lokalne i regionalne samouprave). Vlada Republike Hrvatske stoga svake godine definira minimalni financijski standard javnih potreba osnovnog školstva.<sup>6</sup> Standard se definira s obzirom na broj učenika, razrednih odjela i građevinskih objekata (u omjeru 45,0 % učenici, 45,0 % razredni odjeli i 10,0 % građevinski objekti). Jedinice lokalne i regionalne samouprave koje ne mogu dostići taj standard kroz decentralizirana sredstva, primaju dodatna sredstva kroz fond za izravnavanje.

Djelomična decentralizacija financiranja obrazovanja nije Hrvatska specifičnost, već predstavlja dosta uobičajenu praksu. Posebno snažan argument kojim se zagovara odnosi se na važnost povezanosti obrazovanja s lokalnom zajednicom i lokalnim planom razvoja. No, decentralizaciju ulaganja prati i rizik da u slučaju loše provedbe ispaštaju korisnici sustava kojima nisu pruženi jednaki uvjeti ili jednaka kvaliteta sadržaja. Najčešće, kako je već spomenuto, oni kojima nisu pruženi kvalitetni uvjeti su oni koji su i inače u nepovoljnom položaju. Prije svega, kod decentralizacije sredstava, kako OECD-ova studija o financiranju obrazovanja<sup>7</sup>, nužno je da kroz decentralizaciju lokalna/regionalna razina može osigurati dovoljno sredstava za ostvarivanje svojih obaveza, ali i da na lokalnoj razini postoje adekvatni kapaciteti za upravljanje sredstvima. Također, nužna su usmjerena sredstva za zajednice i škole u nepovoljnom položaju.

## • DOSTUPNI POKAZATELJI DOSTUPNOSTI, KVALITETE I MATERIJALNIH UVJETA UNUTAR SUSTAVA PREDŠKOLSKOG I OSNOVNOŠKOLSKOG ODGOJA I OBRAZOVANJA •

Hrvatski sustav ulaganja u obrazovanje, kako smo pokazali, ima kompleksnu strukturu s podjelom odgovornosti između nacionalne i lokalne razine. Takva podjela, naravno, nije loša sama po sebi, ali već na prvi pogled otkriva potencijalne poteškoće u osiguravanju načela jednakosti u sustavu.

Potpuna decentralizacija predškolskog sustava dovela je do velikih nejednakosti u sustavu predškolskog odgoja i obrazovanja. Prema istraživanju Ministarstva za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku koje su proveli Dobrotić, Matković, i Menger, za veliki broj JLS predškolski odgoj i obrazovanje uopće nije dostupno - jaslice nisu organizirane u 311 JLS, dok vrtić nije organiziran u 145 JLS-ova (podaci za 2014.-2016.) Prostornu dostupnost vrtića karakterizira i velika regionalna nejednakoost: u Gradu Zagrebu jedan dječji vrtić pokriva područje od 2,0 km<sup>2</sup>, dok u Ličko-senjskoj županiji jedan dječji vrtić pokriva čak 487,5 km<sup>2</sup>. Isto istraživanje pokazuje kako je dostupnost vrtića uvelike određena stupnjem razvijenosti jedinice lokalne samouprave. U JLS-ovim V. skupine razvijenosti jedan vrtić pokriva 5,4km<sup>2</sup>, u JLS-ovima I. skupine razvijenosti jedan vrtić pokriva čak 427,5km<sup>2</sup>. Broj neupisane djece, koji je također važan pokazatelj dostupnosti, pokazuje kako svake godine između 4.000 i 5.000 djece za koje su podneseni zahtjevi ne uspiju upisati predškolske programe. Ovaj pokazatelj (ne)dostupnosti zasigurno ne otkriva pravo stanje na terenu; broju nisu pridodana ona djeca koja nisu upisana u vrtić jer na području JLS nije organiziran, kao ni ona djeca čiji si roditelji vrtić ne mogu priuštiti ili koji se ne prijavljuju znajući da ne ispunjavaju kriterije za upis.

Uzimajući u obzir podatke o dostupnosti predškolskog odgoja i obrazovanja, ne iznenađuje da postoje velike razlike u obuhvatu djece predškolskim programima; 2016 godine u Gradu Zagrebu u njima sudjeluje 82,8% djece, dok je u Brodsko- posavskoj županiji u pitanu tek 24,4% djece. Treba spomenuti da je tu u međuvremenu zasigurno došlo do nekih pomaka budući je prema Eurostatovim podacima obuhvat djece u dobi iznad 4 godine na razini RH 2016.godine bio 75%, dok je u 2017. dosegnuta brojka od 83%.

6 Vlada Republike Hrvatske (2019) Odluka o kriterijima i mjerilima za utvrđivanje bilančnih prava za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba osnovnog školstva u 2019. Godini. Dostupno online: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019\\_01\\_2\\_34.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019_01_2_34.html)

7 OECD (2017), The Funding of School Education: Connecting Resources and Learning, OECD Publishing, dostupno online: [https://read.oecd-ilibrary.org/education/the-funding-of-school-education\\_9789264276147-en](https://read.oecd-ilibrary.org/education/the-funding-of-school-education_9789264276147-en)

Uz probleme u dostupnosti i obuhvatu kvalitetno provođenje predškolskog odgoja i obrazovanja dodatno otežava manjak odgajateljica i odgajatelja u sustavu - tijekom 2016. godine svega je 23,1% djece pohađalo jasličke programe koji odgovaraju okviru Državnog pedagoškog standarda, a u vrtičkim programima u mlađim skupinama (3-4 godine) je svega 17% djece u grupama koje veličinom odgovaraju kriterijima državnog pedagoškog standarda. Situacija se ipak poboljšava u starijim skupinama gdje preko 70% djece sudjeluje u programu koji veličinom grupe odgovara DPS.<sup>8</sup> Kako je broj nezaposlenih odgajatelja ni približno ne pokriva ovaj nedostatak, očito postoji potreba na sustavnom radu na ovom problemu, bilo kroz povećanje upisnih kvota na fakultetima. Državni pedagoški standard predškolskog odgoja i naobrazbe donesen je 2008. godine, a njegove odredbe stupile su na snagu 2014. godine. Predviđeno je da Vlada Republike Hrvatske za svaku godinu donosi Akcijski plan mjera kojim se utvrđuje dinamika provedbe standarda, no do trenutka pisanja ovog teksta to se nije dogodilo.

Neki pomaci ipak postoje. Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku prepoznalo problem nejednakih materijalnih uvjeta u predškolskim ustanovama, pa je 2018. putem javnog natječaja dodijelilo 117,5 milijuna kuna za poboljšanje materijalnih uvjeta u predškolskim ustanovama tijekom 2019. i 2018. godine. Natječaj, na koji se prijavilo oko 300 predškolskih ustanova, a iz kojeg je financiranje dobilo njih 253, omogućio je sanaciju objekata, izgradnju, opremanje, adaptaciju objekata, ili uređenje okoliša. Prosječan iznos sredstava dodijeljenih po projektu iznosi 463 tisuće kuna, a polovina ustanova dobila je iznose do 272 tisuće kuna.<sup>9</sup> Krajem 2018. Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju potpisala je ugovore za izgradnju, rekonstrukciju i opremanje 113 dječjih vrtića. Ovaj natječaj bio je fokusiran na ruralne sredine s do 5000 stanovnika, a dodijeljeno je ukupno 612 milijuna kuna.<sup>10</sup>

Kod predškolskog odgoja i obrazovanja, nemamo podataka o ispunjavanju prostornih i tehničkih uvjeta iz državnog pedagoškog standarda, zbog čega su u Ministarstvu za demografiju morali pribjeći drugim kriterijima koji su prepoznati u istraživanju Matković, Dobrotić, Menger (2018) poput broja neupisane djece i stupnja razvijenosti lokalne samouprave. Natječaj Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju, s druge strane, usmjeren je specifično na JLS s manjim brojem stanovnika, koje unutar decentralizirnog sustava teže osiguravaju takva sredstva u vlastitom proračunu. U svakom slučaju, iako predstoji prikupljanje podataka o usklađenosti vrtića s DPS-om, u predškolskom odgoju postoje pokušaji poboljšanja uvjeta kroz transparentne procese koji odgovaraju na rezultate dosadašnjih istraživanja.

U osnovnoškolskom sustavu situacija je nešto drugačija. Prvo treba naglasiti da je osnovnoškolski sustav u nešto boljem položaju nego predškolski. Kako smo već spomenuli, može računati na sredstva za poravnanje do minimalnog financijskog standarda javnih potreba osnovnog školstva, a i karakterizira ga znatno bolja dostupnost nego vrtički sustav. I geografska pokrivenost školama je bolja uz manje regionalne razlike. Ozbiljnije poteškoće s prostornom dostupnošću vidljive su tek u Ličko-senjskoj, Zadarskoj i Sisačko-moslavačkoj županiji gdje jedna škola pokriva više od 200m<sup>2</sup> teritorija.<sup>11</sup> Osnovni pokazatelj kvalitete, u smislu broja učenika po razrednom odjeljenju također pokazuju značajno bolje stanje nego u predškolskom sustavu. Na razini Hrvatske prosjek je 17 učenika po razrednom odjeljenju, dok je u županiji s najlošijim pokazateljem – Gradu Zagrebu – prosjek 21 učenik, što je unutar kriterija propisanih DPS-om (do 28 učenika). Standard se postrožuje ukoliko razrede pohađaju učenici s teškoćama, no i u tom slučaju većina županija uklapa se u predviđeni maksimalan broj učenika u razredu (do 20).<sup>12</sup>

8 Dobrotić, I., Matković, T., Menger, V. (2018) Analiza pristupačnosti, kvalitete, kapaciteta i financiranja sustava ranoga i predškolskog odgoja i obrazovanja u Republici Hrvatskoj. Zagreb, Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku.

9 Ministarstva za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku (2018) Rezultati Poziva za prijavu projekata usmjerenih na poboljšanje materijalnih uvjeta u predškolskim ustanovama/dječjim vrtićima. Dostupno online: <https://mdomsp.gov.hr/vijesti-8/rezultati-poziva-za-prijavu-projekata-usmjerenih-na-poboljsanje-materijalnih-uvjeta-u-predskolskim-ustanovama-djecjim-vrticima/10186>

10 Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju (2018) 200 novih vrtića u ruralnim područjima – najljepši božićni poklon najmlađima. Dostupno online: <https://www.apprrr.hr/200-novih-vrtica-u-ruralnim-podrucjima-najljepsi-bozicni-poklon-najmladima/>

11 Dobrotić, I., Matković, T., Menger, V. (2018) Analiza pristupačnosti, kvalitete, kapaciteta i financiranja sustava ranoga i predškolskog odgoja i obrazovanja u Republici Hrvatskoj. Zagreb, Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku.

12 Prosječan broj radnih odjela po ustanovi i učenika po razrednom odjelu 2018/2019. ŠeR - Školski e-Rudnik. Ministarstvo znanosti i obrazovanja. Dostupno online: <https://app.powerbi.com/ew?r=eyJrljoiZWZ3YTE4OWQtOWJmNC00OTJmLWE2Mjk-tYQ05MWMjNDZDQ0liwidCI6IjJMTFjYmNjLWI3NjEtNDVhYi1hOWY1LTRhYzZ3ZTkoZTFkNCIsImMiOjhh>

Međutim, nalazi nedavne Revizije učinkovitosti kapitalnih ulaganja u osnovne i srednje škole na području RH pokazuju ozbiljne probleme s nejednakim ispunjavanjem uvjeta propisanih Državnim pedagoškim standardom osnovnoškolskog sustava odgoja i obrazovanja, a za razliku od vrtićkog sustava, do sada nije bilo ozbiljnih pokušaja centralne države u njihovom rješavanju. Nalazi Revizije pokazuju da čak 52% osnovnih škola radi u dvije smjene, a 1% u tri smjene. Iznad 65% škola organizirano je u dvije smjene u sljedećim županijama: Zagrebačka, Vukovarsko-srijemska, Brodsko-posavska, Osječko-baranjska, Koprivničko-križevačka i u Gradu Zagrebu.<sup>13</sup> Organizacija rada u dvije smjene na više načina se odražava na kvalitetu i dostupnost obrazovanju, a između ostalog otežava ili priječi provedbu dodatnih programa, produženog boravka i cjelodnevnog nastave u školama. Pravobraniteljica za djecu u svome izvješću za 2018. godinu navodi kako se produženi boravak u školskoj godini 2017/2018 izvodilo u svega 347 matičnih i 68 područnih škola. U produženi boravak bilo je uključeno 5,5% učenika osnovnih škola, 20% učenika među prvima, 15% učenika među drugašima. U izvješću pravobraniteljica navodi potrebu za osiguravanjem produženog boravka za djecu od prvog do četvrtog razreda u svim osnovnim školama u kojima postoji interes, te naglašava kako produženi boravak ne smije ovisiti o dobroj volji JLS. Ovu preporuku je teško operacionalizirati budući troškove sufinanciranja produženog boravka snosi upravo JLS.<sup>14</sup>(2018.)

Nalazi Revizije pokazuju i da 48% osnovnih i srednjih škola ima dvorane koje zadovoljavaju propisane standarde i normative, dok 33% škola uopće nema sportsku dvoranu, među kojima je i 12% škola koje koriste gradsku dvoranu. U 4% objekata osnovnih i srednjih škola, sportskih dvorana i učeničkih domova ugrađeni su zdravstveno neprihvatljivi materijali (azbest).<sup>15</sup>

Na razini Hrvatske, 83% matičnih škola ima školsku kuhinju, no ponovno su izražene regionalne nejednakosti, u Dubrovačko-neretvanskoj županiji kuhinju ima tek 26% škola, dok je u Splitsko-dalmatinskoj to 37%. U područnim školama situacija je lošija; na razini Hrvatske tek 40% područnih škola ima kuhinju. U školskoj godini 2017/2018 roditelji su financirali prehranu za 58% djece koja se hranila u školi, dok je tek za 42% učenika prehrana dijelom ili u cijelosti financirana iz drugih izvora, od osnivača ili Ministarstva za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku. Kada uzmemo u obzir (ne) dostupnost školske prehrane i činjenicu da teret za nju snose roditelji, ne čudi podatak da je u nekom tipu prehrane u školskoj godini 2017/2018 bilo uključeno tek 61% učenika.<sup>16</sup>

Svi ovi podaci govore o nejednakim uvjetima za učenike u hrvatskom odgojno-obrazovnom sustavu, no više zabrinjava da ne postoji strategija za njihovim ujednačavanjem. Iako bi svake godine Vlada trebala donijeti Akcijski plan za provedbu DPS, to se do sada ni jedne godine nije dogodilo. Prema nalazima Revizije „nadzor nad provedbom državnih pedagoških standarda se ne provodi i nije sastavljeno ukupno godišnje izvješće te podneseno Vladi Republike Hrvatske“, tj. „Ministarstvo znanosti i obrazovanja nema evidenciju o školama, koja bi sadržavala podatke u kojoj mjeri su škole prilagođene državnim pedagoškim standardima i nema podatke o financijskim sredstvima koja bi bila potrebna za prilagodbu škola uvjetima iz standarda. Uvjeti u vezi s prostorom i opremom, tehnički, zdravstveni i ekološki uvjeti provjeravaju se kod početka rada školske ustanove ili izvođenja novog programa obrazovanja. U drugim slučajevima, Ministarstvo znanosti i obrazovanja nije od ustanova zatražilo podatke o ispunjavanju uvjeta za obavljanje odgojno-obrazovne djelatnosti.“<sup>17</sup> Dodatan problem, uz nepostojanje Akcijskog plana i nadzora nad provedbom pedagoškog standarda, predstavlja što za većinu škola ne postoji analiza stanja na osnovu koje bi se izradili planovi ulaganja. Drugim riječima, i da postoji želja za ciljanim usmjeravanjem sredstva na zajednice i škole u nepovoljnom položaju, ne postoji pregled stanja na osnovu kojeg bi takvo usmjeravanje mogli napraviti. Trenutno ne postoji jedinstvena baza unutar koje bi mogli vidjeti koliko škole u Hrvatskoj udovoljavaju kriterijima iz DPS na osnovu koje bi mogli prioritizirati ulaganja u škole u najnepovoljnijem položaju. Ipak, neka ulaganja u škole se događaju i za to u državnom proračunu postoje sredstva, međutim ta sredstva se dodjeljuju Vladinom odlukom ili temeljem paušala s obzirom na broj učenika, razrednih odjela i građevinskih objekata ili, u slučaju „opasnosti po život učenika“ temeljem pojedinačnih zahtjeva škola.


13 Državni ured za reviziju (2018) Revizija učinkovitosti kapitalnih ulaganja u osnovne i srednje škole na području Republike Hrvatske. Dostupno online: [Revizije učinkovitosti kapitalnih ulaganja u osnovne i srednje škole na području RH](#)

14 Pravobranitelj za djecu (2019) Izvješće o radu pravobraniteljice za djecu (2018.), Ured pravobranitelja za djecu RH, Zagreb.

15 Državni ured za reviziju (2018) Revizija učinkovitosti kapitalnih ulaganja u osnovne i srednje škole na području Republike Hrvatske. Dostupno online: [Revizije učinkovitosti kapitalnih ulaganja u osnovne i srednje škole na području RH](#)


16 Pravobranitelj za djecu (2019) Izvješće o radu pravobraniteljice za djecu (2018.), Ured pravobranitelja za djecu RH, Zagreb.

17 Državni ured za reviziju (2018) Revizija učinkovitosti kapitalnih ulaganja u osnovne i srednje škole na području Republike Hrvatske. Dostupno online: [Revizije učinkovitosti kapitalnih ulaganja u osnovne i srednje škole na području RH, sažetak \(i\) i str. 14.](#)



Kako navodi Revizija „kriteriji za raspodjelu decentraliziranih sredstava za kapitalna ulaganja ne uzimaju u obzir stanje i starost zgrada i usklađenost s državnim pedagoškim standardima“. Unutar ovakvog sustava, bogatije jedinice lokalne samouprave mogu omogućiti kvalitetne uvjete svojim učenicima kroz dodatna lokalna ulaganja, no što je sa školama u zajednicama koje to nisu u mogućnosti?

## • POLICY PREPORUKE •

- Analiza trenutnog stanja u predškolskom i osnovnoškolskom odgoju i obrazovanju ukazuje kako trenutna organizacija sustava financiranja vrtićkog i osnovnoškolskog obrazovanja koja veliku odgovornost prebacuje na jedinice lokalne i regionalne samouprave, ne omogućuje izjednačavanje uvjeta za korisnike tog sustava. Budući obrazovanje spada među prava djece, potrebna je intervencija u sustav koju bi napravila centralna država ili institucije koje upravljaju sustavom, a da bi se uvjeti u Hrvatskoj izjednačili.
  - Ključni provedbeni dokumenti za operacionalizaciju i realizaciju mjera Strategije znanosti, obrazovanja i tehnologije i Državnih pedagoških standarda nisu doneseni. Nakon petogodišnjeg odgađanja, nužno je žurno donijeti Akcijski plan za provedbu nacionalne strategije. Više od deset godina nakon usvajanja Državnog pedagoškog standarda, nužno je usvojiti godišnji Akcijski plan njegove provedbe kako je i predviđeno DPS-om.
  - Za planiranje daljnjih promjena u sustavu nužna je promjena paradigme planiranja obrazovnih politika ka intervencijama utemeljenim na dugoročnim projekcijama temeljenim na analizama i prikupljenim podacima (evidence based politike).
  - Osnovna analiza organizacije financiranja sustava osnovnoškolskog i predškolskog obrazovanja otkriva potrebu za žurnim prikupljanjem i ažuriranjem podataka o stanju u vrtićima i osnovnim školama. Ovo podrazumijeva ažuriranje i dopunu podataka Mreže školskih ustanova i Mreže dječjih vrtića te prikupljanje podataka o usklađenosti predškolskog i osnovnoškolskog obrazovanja s Državnim pedagoškim standardom predškolskog odgoja i naobrazbe i Državnim pedagoškim standardom osnovnoškolskog sustava odgoja i obrazovanja.
  - Nakon prikupljanja i analize podataka potrebno je utvrditi jasne kriterije prioritizacije daljnjih ulaganja.
  - Jedan od kriterija pri prioritizaciji ulaganja u dječje vrtiće treba biti usklađenost vrtićkih objekata s Državnim pedagoškim standardom predškolskog odgoja kako bi se dugoročno izjednačile velike razlike uočene u dosadašnjim analizama.
  - Jedan od kriterij pri prioritizaciji ulaganja u osnovne škole treba biti usklađenost osnovnoškolskih objekata s Državnim pedagoškim standardom osnovnoškolskog sustava odgoja i obrazovanja kako bi se dugoročno ujednačile velike razlike uočene u dosadašnjim analizama.
- 



## • LITERATURA •

Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju (2018) 200 novih vrtića u ruralnim područjima – najljepši božićni poklon najmlađima. Dostupno online: <https://www.apprrr.hr/200-novih-vrtica-u-ruralnim-podrucjima-najljepsi-bozicni-poklon-najmladima/>

Dobrotić, I., Matković, T., Menger, V. (2018) Analiza pristupačnosti, kvalitete, kapaciteta i financiranja sustava ranoga i predškolskog odgoja i obrazovanja u Republici Hrvatskoj. Zagreb, Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku.

Državni ured za reviziju (2018) Revizija učinkovitosti kapitalnih ulaganja u osnovne i srednje škole na području Republike Hrvatske. Dostupno online: Revizije učinkovitosti kapitalnih ulaganja u osnovne i srednje škole na području RH

Liessmann, K. (2008) Teorija neobrazovanosti. Zablude društva znanja, Naklada Jesenski i Turk.

Ministarstva za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku (2018) Rezultati Poziva za prijavu projekata usmjerenih na poboljšanje materijalnih uvjeta u predškolskim ustanovama/dječjim vrtićima. Dostupno online: <https://mdomsp.gov.hr/vijesti-8/rezultati-poziva-za-prijavu-projekata-usmjerenih-na-poboljsanje-materijalnih-uvjeta-u-predskolskim-ustanovama-djecjim-vrticima/10186>

Ministarstvo znanosti i obrazovanja (2019) Prosječan broj radnih odjela po ustanovi i učenika po razrednom odjelu 2018/2019. ŠeR - Školski e-Rudnik. Ministarstvo znanosti i obrazovanja. Dostupno online: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiZWY3YUQ0OWQ0OWJmNCOOTJmLWE2Mjk-tYTQ5MWJlNDNlZDQ0liwidCl6ljJjMTFjYmNjLWl3NjEtNDVky1h0WY1LTRhYzY3Zk0ZTFkNClslmMiOjh9>

Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta (2014) Nove boje znanja Strategija znanosti, obrazovanja i tehnologije. Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta. Dostupno online: [http://www.novebojeznanja.hr/UserDocImages/datoteke/KB\\_web.pdf](http://www.novebojeznanja.hr/UserDocImages/datoteke/KB_web.pdf)

OECD (2016) PISA 2015 Results (Volume I) Excellence and Equity in Education. OECD publishing, Dostupno online: [https://read.oecd-ilibrary.org/education/pisa-2015-results-volume-i\\_9789264266490-en#page211](https://read.oecd-ilibrary.org/education/pisa-2015-results-volume-i_9789264266490-en#page211)

OECD (2017), The Funding of School Education: Connecting Resources and Learning, OECD Publishing, dostupno online: [https://read.oecd-ilibrary.org/education/the-funding-of-school-education\\_9789264276147-en](https://read.oecd-ilibrary.org/education/the-funding-of-school-education_9789264276147-en)

Pravobranitelj za djecu (2019) Izvješće o radu pravobraniteljice za djecu (2018.), Ured pravobranitelja za djecu RH, Zagreb.

Vlada Republike Hrvatske (2019) Odluka o kriterijima i mjerilima za utvrđivanje bilančnih prava za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba osnovnog školstva u 2019. Godini. Dostupno online: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019\\_01\\_2\\_34.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019_01_2_34.html)

Zakonu o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi (2008)  
NN87/08,86/09,92/10,105/10,90/11,5/12,16/12,86/12,126/12,94/13,152/14,07/17,68/1.



[www.oz.goo.hr](http://www.oz.goo.hr)



[www.goo.hr](http://www.goo.hr)



2019.